Deutscher Bundestag **Drucksache 18/9723**

18. Wahlperiode 22.09.2016

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rüffer, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/9559 –

Reform der Leiharbeit

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bunderegierung plant ein Gesetz zur Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze. Die Zielsetzung im Bereich Leiharbeit liest sich in der Begründung des Gesetzes ambitioniert. „Arbeitnehmerüberlassung soll gute Arbeit sein", wozu „berufliche Sicherheit ebenso wie ein fairer Lohn" gehören soll (S. 12). Die Leiharbeitskräfte sollen gestärkt werden. Missbrauch von Leiharbeit soll verhindert werden, indem „die Arbeitnehmerüberlassung auf ihre Kernfunktion als Instrument zur zeitlich begrenzten Deckung des Arbeitskräftebedarfs hin orientiert" (S. 12) werden soll. „Gleichzeitig soll die Bedeutung tarifvertraglicher Vereinbarungen als wesentliches Element einer verlässlichen Sozialpartnerschaft gestärkt werden." (S. 1) Nach der Einigung beim Koalitionsgipfel am 10. Mai 2016 sagte die Bundesministerin für Arbeit und Soziales, Andrea Nahles, es sei klar das Prinzip gleicher Lohn für gleiche Arbeit ohne Schlupflöcher verabredet worden (Reuters, 10. Mai 2016).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Bundeskabinett hat den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze am 1. Juni 2016 beschlossen. Der Gesetzentwurf setzt Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode um. Er ist das Ergebnis intensiver Beratungen innerhalb der Bundesregierung und mit Sozialpartnern. Mit dem Gesetzentwurf wird die Arbeitnehmerüberlassung weiterentwickelt und auf ihre Kernfunktion hin orientiert. Er dient der Verhinderung von Missbrauch von Leiharbeit und Werkverträgen. Damit werden die Interessen der Beschäftigten geschützt, Rechtssicherheit geschaffen und die Sozialpartnerschaft gestärkt.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 20. September 2016 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Was versteht die Bundesregierung konkret – mit Beispielen verdeutlicht – unter Missbrauch in der Leiharbeit?

Missbrauch liegt nach Auffassung der Bundesregierung zum Beispiel vor, wenn Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Arbeit bei einem Dritten im Rahmen eines als Werkvertrag bezeichneten Vertragsverhältnisses leisten, von den Vertragsparteien aber tatsächlich eine Arbeitnehmerüberlassung beabsichtigt ist und durchgeführt wird und die Falschbezeichnung erfolgt, um Arbeitnehmerschutzrechte zu umgehen. Missbrauch von Leiharbeit liegt beispielsweise auch vor, wenn Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer dauerhaft bei einem bestimmten Entleiher eingesetzt werden und auf Dauer erheblich weniger Lohn erhalten als vergleichbare Stammarbeitnehmerinnen und Stammarbeitnehmer im Entleihbetrieb.

2. Wie definiert die Bundesregierung „Equal Pay“, also „gleichen Lohn für gleiche Arbeit“?

   a) Aus welchen Gründen bzw. auf welcher statistischen Grundlage hat sich die Bundesregierung dazu entschlossen, dass „Equal Pay“ künftig nach neun Monaten gelten soll, und warum sollen Leiharbeitskräfte mit kürzerer Verweildauer nicht von „Equal Pay“ profitieren?

   b) Aus welchen Gründen bzw. auf welcher statistischen Grundlage plant die Bundesregierung eine zusätzliche Öffnungsklausel, nach der „Equal Pay“ aufgrund besonderer Tarifverträge erst nach 15 Monaten zwingend werden soll, und warum wird damit vom Wortlaut des Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und SPD abgewichen?

   c) Wie viel Prozent der Leiharbeitskräfte würden nach Einschätzung der Bundesregierung derzeit „Equal Pay“ erhalten, weil sie länger als neun bzw. 15 Monate in einem Entleihbetrieb arbeiten?

   d) Ist davon auszugehen, dass trotz „Equal Pay“ nach neun bzw. 15 Monaten die große Mehrheit der Leiharbeitskräfte nicht den gleichen Lohn wie vergleichbare Stammbeschäftigte im selben Betrieb erhält?

      Wenn nein, wie begründet das die Bundesregierung?

      Wenn ja, wie ist dies mit der Zielsetzung im Allgemeinen Teil der Begründung auf Seite 12 des Gesetzes vereinbar, dass Arbeitnehmerüberlassung gute Arbeit sein soll und dazu auch ein fairer Lohn gehört?

   e) Wie ist der mit den „Equal Pay“-Regelungen konkretisierte Tarifvorrang im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) mit Artikel 5 Absatz 2 der EU-Richtlinie 2008/104/EG vereinbar, der besagt, dass Abweichungen vom Entgelt nur bei unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen erfolgen dürfen?

   f) Aus welchen Gründen lehnt es die Bundesregierung ab, „Equal Pay“ ab dem ersten Tag einzuführen, was dazu führen würde, dass tatsächlich alle Leiharbeitskräfte entsprechend der Zielsetzung des Gesetzes von Verbesserungen profitieren?

g) Bestätigt die Bundesregierung, dass der Tarifvorrang im AÜG ermöglicht, dass bestehende Tarifverträge durch Leiharbeit umgangen werden, und wie passt das zur Zielsetzung der Bundesregierung „die Bedeutung tarifvertraglicher Vereinbarungen als wesentliches Element einer verlässlichen Sozialpartnerschaft [zu stärken]“ (S. 12)?

Die Fragen 2 bis 2g werden gemeinsam beantwortet.

„Equal Pay“ ist die Gleichstellung der Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer mit den vergleichbaren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern des Entleihers im Betrieb des Entleihers hinsichtlich des Arbeitsentgelts. Das Arbeitsentgelt im Sinne dieses Gesetzes umfasst das, was der Leiharbeitnehmer erhalten hätte, wenn er für die gleiche Tätigkeit beim Entleiher eingestellt worden wäre (Bundesarbeitsgericht – BAG, Urteil vom 19. Februar 2014 – 5 AZR 1046/12). Maßgebend sind daher sämtliche auf den Lohnabrechnungen vergleichbarer Stammarbeitnehmerinnen und Stammarbeitnehmer des Entleihers ausgewiesene Bruttovergütungsbestandteile (BAG, Urteil vom 24. September 2014 – 5 AZR 254/13).

Zum Arbeitsentgelt zählt jede Vergütung, die aus Anlass des Arbeitsverhältnisses gewährt wird beziehungsweise aufgrund gesetzlicher Entgeltfortzahlungstatbestände gewährt werden muss (BAG, Urteil vom 13. März 2013 – 5 AZR 294/12), insbesondere Urlaubsentgelt, Entgeltfortzahlung, Sonderzahlungen, Zulagen und Zuschläge sowie vermögenswirksame Leistungen (BAG Urteil vom 19. Februar 2014 – 5 AZR 1046/12 sowie 5 AZR 1047/12).

Die derzeitige Rechtslage ermöglicht den Tarifvertragsparteien abweichende Regelungen zu „Equal Pay“ zu vereinbaren. Der Gesetzentwurf schreibt die Geltung von „Equal Pay“ nach neun Monaten vor, wie es im Koalitionsvertrag vereinbart ist. Damit Leiharbeitskräfte mit kürzeren Einsatzdauern weiterhin von den in aktuell elf Branchenzuschlagstarifen vereinbarten Lohnzuschlägen profitieren können, ermöglicht der Gesetzentwurf, dass diese von den Tarifvertragsparteien erhalten und ausgebaut werden können. Die Branchenzuschlagstarifverträge sehen Lohnzuschläge bereits ab einer Einsatzdauer von vier bzw. sechs Wochen vor. Nach der im Gesetzentwurf enthaltenen Neuregelung müssen die Tarifverträge spätestens nach 15 Monaten ein gleichwertiges Arbeitsentgelt vorsehen. Im Übrigen siehe die Vorbemerkung der Bundesregierung.

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz setzt die EU-Leiharbeitsrichtlinie 2008/104/EG um. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist mit der Leiharbeitsrichtlinie vereinbar. Der in der Frage zitierte Artikel 5 Absatz 2 der Leiharbeitsrichtlinie eröffnet den Mitgliedstaaten die Option, Abweichungen von „Equal Pay“ für Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer vorzusehen, die unbefristete Arbeitsverträge haben. Eine Vereinbarung der Sozialpartner ist hierfür nicht erforderlich. Von dieser Option hat Deutschland bei Umsetzung der Leiharbeitsrichtlinie keinen Gebrauch gemacht, sondern eine Abweichung vom Gleichstellungsgrundsatz ausschließlich auf der Grundlage von Tarifverträgen zugelassen, wie es Artikel 5 Absatz 3 der Leiharbeitsrichtlinie ermöglicht. Die Regelungen im Gesetzentwurf, die – unter bestimmten Voraussetzungen – eine Abweichung vom Gleichstellungsgrundsatz durch Tarifvertrag ermöglichen, dienen dem Zweck, eine an den Bedürfnissen und Gegebenheiten der jeweiligen Branche orientierte Heranführung an den Gleichstellungsgrundsatz zu gewährleisten. Zugleich geben sie einen Anreiz zur Regelung der Arbeitsbedingungen der Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer durch Tarifvertragsparteien. Sie stärken damit die Bedeutung tarifvertraglicher Vereinbarungen als wesentliches Element einer verlässlichen Sozialpartnerschaft.

Die Wirkung der gesetzlichen Neuregelung bleibt abzuwarten. Fest steht, dass nach der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit Ende Dezember 2015 insgesamt 1,02 Millionen Beschäftigungsverhältnisse von Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern gemeldet waren, von denen 57 Prozent neun Monate und länger sowie 43 Prozent 15 Monate und länger dauerten. Die Dauer des jeweiligen Einsatzes wird amtlich nicht statistisch erfasst. Hinzu kommt, dass die vorgesehene „Equal Pay"-Regelung für die Fristberechnung ausdrücklich sowohl einen Wechsel des Verleihers als auch Unterbrechungen des Einsatzes von bis zu drei Monaten für unbeachtlich erklärt.

Weil für eine Person mehrere Beschäftigungsverhältnisse als Leiharbeitnehmer vorliegen können, fällt die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse größer aus als die Gesamtzahl der Personen. Die bisherige Dauer des Beschäftigungsverhältnisses umfasst die Zeitspanne von der Anmeldung des Beschäftigungsverhältnisses in einem Betrieb bis zum Messzeitpunkt im Dezember 2015.

3. Welche Schlupflöcher gibt es derzeit beim Einsatz von Leiharbeit bei der Bezahlung, und wie werden diese mit dem geplanten Gesetz verhindert?

a) Kann mit der geplanten Regelung zum „Equal Pay" der Drehtüreffekt entstehen, dass Entleihfirmen Leiharbeitskräfte, insbesondere innerhalb eines Konzerns oder einer Branche systematisch austauschen, um den Anspruch auf „Equal Pay" zu umgehen, und wie wird die Bundesregierung diesen Drehtüreffekt verhindern?

b) Aus welchen Gründen hat die Bundesregierung den Zeitraum, in dem vorherige Überlassungen durch denselben oder einen anderen Verleiher an denselben Entleiher vollständig anzurechnen sind, im Vergleich zum ersten Gesetzentwurf von sechs auf drei Monate verkürzt?

c) Welche gesetzliche Regelung verhindert das mögliche Schlupfloch, dass Betriebe die Leiharbeitskräfte kurzfristig für die Dauer von drei Monaten an die Verleiher zurückgeben, in denen die Leiharbeitskräfte beispielsweise ihren Urlaub nehmen, Arbeitszeitkonten nutzen und Überstunden abbauen können, um sie danach wieder erneut – ohne Anspruch auf „Equal Pay" – einzusetzen?

d) Wäre es auf Grundlage des geplanten Gesetzentwurfs möglich, dass Leiharbeitskräfte kurz bevor sie Anspruch auf „Equal Pay" haben gekündigt werden und anschließend nach einem dreimonatigen Bezug von Arbeitslosengeld wieder auf demselben Arbeitsplatz, aber ohne Anspruch auf „Equal Pay", eingesetzt werden?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn ja, wie wird die Bundesregierung dieses Schlupfloch schließen?

Die Fragen 3 bis 3d werden gemeinsam beantwortet.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht die Stärkung des „Equal Pay"-Grundsatzes vor.

Nach der derzeit geltenden Rechtslage können Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer langfristig an einen Entleiher überlassen werden, ohne Aussicht auf eine Annäherung an den teilweise erheblich höheren Lohn der vergleichbaren Stammarbeitskräfte zu haben. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht hingegen vor, dass Leiharbeitskräfte nach den ersten neun Monaten einer Überlas-

sung an einen Entleiher Anspruch auf den gleichen Lohn haben wie die vergleichbaren Stammarbeitskräfte des Entleihers im Einsatzbetrieb („Equal Pay“). Um sicherzustellen, dass die Regelung nicht durch sehr kurze Unterbrechungen des Einsatzes von wenigen Tagen umgangen werden kann, ist die Frist von drei Monaten vorgesehen. Die Drei-Monats-Frist entspricht den Regelungen in bestehenden Tarifverträgen. Zusätzlich sieht der Gesetzentwurf ausdrücklich vor, dass ein Wechsel des Verleihers unbeachtlich ist. Im Ergebnis kann die Einsatzdauer von neun Monaten zum Erreichen von „Equal Pay“ weder durch Einsatzunterbrechungen von bis zu drei Monaten oder den Wechsel des Arbeitgebers der Leiharbeitskraft auf Null gesetzt werden.

Die Bundesagentur für Arbeit überwacht im Rahmen der Durchführung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes die Erlaubnisinhaber auch hinsichtlich der ordnungsgemäßen Lohnzahlung an die Leiharbeitskräfte. Die Arbeitnehmerüberlassung unterliegt insoweit einer besonderen staatlichen Aufsicht. Zusätzlich kontrollieren die Behörden der Zollverwaltung die Einhaltung der Lohnuntergrenze für die Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer. Die Kontrollbehörden kooperieren, um eine sachgerechte Kontrolle sicherzustellen.

Werden von Unternehmen Modelle zur Umgehung gesetzlicher Arbeitnehmerrechte wie „Equal Pay“ gestaltet, kann dies rechtsmissbräuchlich sein. Im Einzelfall haben dies die zuständigen Gerichte zu entscheiden. Ob einem Leiharbeitnehmer im Einzelfall gekündigt werden kann, richtet sich nach den allgemeinen kündigungsrechtlichen Regelungen. Der Kündigungsschutz wird durch die Reform des AÜG nicht geändert.

4. Warum wurde die Höchstüberlassungsdauer an die Verweildauer der Leiharbeitskräfte gebunden, also arbeitnehmerbezogen und nicht arbeitsplatzbezogen ausgestaltet?

   a) In welcher Form erreicht der Gesetzentwurf die Zielsetzung, dass „die Funktion der Arbeitnehmerüberlassung als Instrument zur zeitlich begrenzten Deckung eines Arbeitskräftebedarfs geschärft“ wird (S. 1), wenn die Betriebe aufgrund der arbeitnehmerbezogenen Höchstüberlassungsdauer weiterhin neue Leiharbeitskräfte für denselben Arbeitsplatz einsetzen können, und wäre nicht eine Höchstüberlassungsdauer, bezogen auf den Beschäftigungsbedarf im Einsatzbetrieb, zielführender?

   b) Wie kann durch den Gesetzentwurf die Zielsetzung erreicht werden, dass „einer dauerhaften Substitution von Stammbeschäftigten entgegengewirkt“ wird (S. 19), wenn aufgrund der arbeitnehmerbezogenen Höchstüberlassungsdauer weiterhin Dauerarbeitsplätze mit wechselnden Leiharbeitskräften zu günstigeren Lohnkosten besetzt werden können?

   c) Stimmt die Bundesregierung der Aussage zu, dass Leiharbeitskräfte zukünftig nur vorübergehend bei ein und demselben Entleihbetrieb eingesetzt werden dürfen, die Betriebe aber dauerhaft Leiharbeitskräfte einsetzen können, wenn sie die Leiharbeitskräfte immer vor Ende der Höchstüberlassungsdauer austauschen?

      Wenn nein, warum nicht?

   d) Inwiefern entspricht die arbeitnehmerbezogene Höchstüberlassungsdauer, die sich ausschließlich an der Verweildauer der Leiharbeitskräfte im Entleihbetrieb orientiert, dem Artikel 5 Absatz 5 der EU-Richtlinie 2008/104/EG, der die Mitgliedstaaten auffordert, Maßnahmen gegen den Missbrauch durch aufeinanderfolgende Überlassungen zu ergreifen?

e) Kann zukünftig weiterhin gerichtlich festgestellt werden, dass Entleihbetriebe „nicht vorübergehend“ Leiharbeit einsetzen, wenn sie Leiharbeitskräfte permanent austauschen und dabei die Höchstüberlassungsdauer beachten?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 4 bis 4e werden gemeinsam beantwortet.

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Überlassungshöchstdauer führt dazu, dass Leiharbeitskräfte nach einer festen Einsatzzeit den Einsatz beenden müssen. Der Inhaber des Einsatzbetriebs muss dann entscheiden, ob er der Leiharbeitnehmerin oder dem Leiharbeitnehmer ein Angebot zur Übernahme in die Stammbelegschaft machen will, um die eingearbeitete bekannte Arbeitskraft zu behalten. Flankiert wird die Überlassungshöchstdauer von den Regelungen zu „Equal Pay“, die dazu führen, dass die Lohnlücke zwischen Leih- und Stammarbeitskräften früher geschlossen wird. Die EU-Leiharbeitsrichtlinie eröffnet den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Gestaltungsspielraum auch im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung einer Überlassungshöchstdauer.

Die Bundesregierung hat die möglichen Regelungsalternativen abgewogen und sich für einen arbeitnehmerbezogenen Ansatz entschieden. Bei der Entscheidung wurden insbesondere auch die effektive Kontrollierbarkeit und die Missbrauchsanfälligkeit der gesetzlichen Regelung sowie die Ausgestaltung der Rechtsfolgen bei Verstößen berücksichtigt. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung hingewiesen.

Für eine arbeitnehmerbezogene Ausgestaltung der Überlassungshöchstdauer spricht, dass eine generell-abstrakte Regelung notwendig ist, die für alle Überlassungen und in der Arbeitswelt auftretenden Arbeitsplatzgestaltungen gilt und zu gleichwertigen Ergebnissen führt. Auch die Bundesagentur für Arbeit hat sich als zuständige Kontrollbehörde für die im Gesetzentwurf vorgesehene arbeitnehmerbezogene Ausgestaltung der Überlassungshöchstdauer ausgesprochen.

Der Entwurf sieht als Rechtsfolge des überlangen Verleihs vor, dass das Arbeitsverhältnis der Leiharbeitskraft vom Verleiher auf den Entleiher übergeht. Da die Überlassungshöchstdauer arbeitnehmerbezogen ausgestaltet ist, kann auch diese Rechtsfolge klar und eindeutig personenbezogen festgelegt werden: Diejenige Leiharbeitskraft, die länger als 18 Monate bei einem Entleiher beschäftigt ist, erhält ein Arbeitsverhältnis zum Entleiher.

Über die Auslegung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes entscheiden die zuständigen Gerichte.

5. Welchen Vorteil haben die Leiharbeitskräfte durch die Höchstüberlassungsdauer, und in welcher Form werden sie gestärkt?

a) Aus welchen Gründen bzw. auf welcher statistischen Grundlage hat sich die Bundesregierung für eine Höchstüberlassungsdauer von 18 Monaten entschieden?

b) Wie viel Prozent der Leiharbeitskräfte arbeiten derzeit bereits länger als 18 Monate in ein und demselben Entleihbetrieb?

c) Mit welcher gesetzlichen Regelung verhindert die Bundesregierung den möglichen Drehtüreffekt, dass Leiharbeitskräfte vor Ablauf der Höchstüberlassungsdauer systematisch ausgetauscht oder innerhalb von Konzernstrukturen verschoben werden?

d) Worauf basiert die Annahme der Bundesregierung, dass Entleihbetriebe den Leiharbeitskräften nach Ablauf der Höchstüberlassungsdauer tatsächlich einen Arbeitsvertrag anbieten und die Leiharbeitskräfte entsprechend der Zielsetzung des Gesetzes „soziale Sicherheit" erhalten?

Die Fragen 5 bis 5d werden gemeinsam beantwortet.

Die vorgesehene Überlassungshöchstdauer kann die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Leiharbeitskräfte von Entleihern in die Stammbelegschaft übernommen werden. Unterstützt wird diese Wirkung der Überlassungshöchstdauer durch tarifvertragliche Regelungen, die nach einer bestimmten Einsatzdauer vorsehen, dass Leiharbeitskräften vom Entleiher ein Übernahmeangebot zu machen ist. Solche Regelungen existieren bereits heute beispielsweise in der Metall- und Elektroindustrie.

Ende Dezember 2015 wiesen insgesamt rund 38 Prozent der Beschäftigungsverhältnisse von Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern eine bisherige Dauer von 18 Monaten und länger auf. Die bisherige Dauer des Beschäftigungsverhältnisses umfasst die Zeitspanne von der Anmeldung des Beschäftigungsverhältnisses in einem Betrieb bis zum Messzeitpunkt im Dezember 2015. Es wird auf Anmerkungen in der Antwort zu Frage 2 verwiesen. Die Dauer des jeweiligen Einsatzes wird amtlich nicht statistisch erfasst. Hinzu kommt, dass die vorgesehene Regelung zur Berechnung der Überlassungshöchstdauer ausdrücklich sowohl einen Wechsel des Verleihers als auch Unterbrechungen des Einsatzes von bis zu drei Monaten für unbeachtlich erklärt.

Werden von Unternehmen Modelle zur Umgehung der Überlassungshöchstdauer gestaltet, kann dies rechtsmissbräuchlich sein. Im Einzelfall haben dies die zuständigen Gerichte zu entscheiden.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

6. Wie begründet die Bundesregierung die geplanten vielfältigen Öffnungsklauseln und die damit verbundene Ungleichbehandlung von Leiharbeitskräften?

a) Wie begründet die Bundesregierung, dass auch nicht tariflich gebundene Betriebe durch arbeitsvertragliche Bezugnahme auf Tarifverträge von der Höchstüberlassungsdauer und insbesondere vom Gleichbehandlungsgrundsatz abweichen können, und wie ist das mit Artikel 5 Absatz 3 EU-Richtlinie/2008/104/EG vereinbar, der nur Abweichungen durch Tarifverträge der Sozialpartner vorsieht?

b) Wie ist die Möglichkeit, dass nicht tarifgebundene Betriebe durch arbeitsvertragliche Bezugnahme von tariflichen Regelungen profitieren können mit der Zielsetzung der Bundesregierung vereinbar, dass „die Bedeutung tarifvertraglicher Vereinbarungen als wesentliches Element einer verlässlichen Sozialpartnerschaft gestärkt" werden soll?

c) Warum ermöglicht die Bundesregierung allein den Tarifvertragsparteien der Einsatzbranche einen Tarifvertrag, mit dem die Einsatzbranche von der Überlassungshöchstdauer abweichen kann, obwohl die Tarifpartner der Leiharbeitsbranche in der Vergangenheit bereits spezifische Branchenzuschläge verhandelt haben?

d) Warum wird die mögliche Abweichung der Höchstüberlassungsdauer durch Tarifvertrag der Einsatzbranche nicht wie bei „Equal Pay" mit einer festgelegten maximalen Dauer begrenzt, und wie wird dies dem besonderen Schutzbedürfnis von Leiharbeitskräften gerecht?

e) Warum knüpft die Bundesregierung die Möglichkeit, dass die Tarifvertragsparteien der Einsatzbranche mit einem Tarifvertrag die Überlassungshöchstdauer verlängern können, nicht daran, dass solche Tarifverträge auch Angebote zur Übernahme von Leiharbeitskräften enthalten müssen?

f) Warum ermöglicht die Bundesregierung eine über die gesetzliche Höchstüberlassungsdauer hinausgehende Abweichung durch Betriebs- oder Dienstvereinbarungen, obwohl die Aushandlungs- und Durchsetzungsmöglichkeiten der betrieblichen Interessensvertretungen nicht mit denen der Tarifvertragsparteien vergleichbar sind, beispielsweise aufgrund des Streikverbots, und wie ist dies mit der Zielsetzung der Bundesregierung vereinbar, dass „die Bedeutung tarifvertraglicher Vereinbarungen als wesentliches Element einer verlässlichen Sozialpartnerschaft gestärkt" werden soll?

g) Stimmt die Bundesregierung der Aussage zu, dass die unterschiedlichen Öffnungsklauseln zu einem unübersichtlichen Sammelsurium an Regelungen führen und in der Folge für die Leiharbeitskräfte, die ja nur vorübergehend in den Entleihbetrieben tätig sind, nicht nachvollziehbar und schon gar nicht belegbar sind?

Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 6 bis 6g werden gemeinsam beantwortet.

Artikel 5 Absatz 3 der EU-Leiharbeitsrichtlinie lässt zu, dass die Mitgliedstaaten den Sozialpartnern die Möglichkeit einräumen, Tarifverträge aufrechtzuerhalten oder zu schließen, die vom Gleichbehandlungsgrundsatz abweichende Regelungen enthalten. Entsprechend sieht auch der Gesetzentwurf Abweichungen vom gesetzlichen „Equal Pay"-Grundsatz ausschließlich bei Anwendung eines Tarifvertrags zu. Auch im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung einer Überlassungshöchstdauer eröffnet die EU-Leiharbeitsrichtlinie den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Gestaltungsspielraum (siehe auch die Antwort zu Frage 4).

Durch tarifvertragliche Vereinbarungen werden Lösungen geschaffen, die den Belangen der jeweiligen Branchen und der dort beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgewogen Rechnung tragen.

Soweit die im Entwurf vorgesehenen Tariföffnungsklauseln die arbeitsvertragliche Inbezugnahme des Tarifvertrags zulassen, ermöglichen sie die Anwendung des Tarifvertrages auch bei Arbeitgebern, die nicht Mitglied eines tarifschließenden Verbandes sind und erhöhen damit den Verbreitungsgrad der betreffenden tarifvertraglichen Regelungen. Dies steigert die Bedeutung der tarifvertraglichen Vereinbarungen, die andernfalls insoweit nicht zur Anwendung gelangen könnten.

Mit der vorgesehenen Tariföffnungsklausel zur Überlassungshöchstdauer soll einerseits ein bedarfsgerechter und flexibler Einsatz in den verschiedenen Einsatzbranchen ermöglicht werden, andererseits soll der Gefahr einer Substitution von Stammbeschäftigten entgegenwirkt werden. Die Verlängerung von Einsatzzeiten können die Tarifvertragsparteien etwa mit der Prüfung oder dem Angebot zur Übernahme der Leiharbeitnehmerin bzw. des Leiharbeitnehmers in die Stammbelegschaft oder mit Höchstquoten für den Einsatz von Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern in den Einsatzbetrieben verknüpfen. Für diese Fragen sind jeweils die Tarifvertragsparteien der Einsatzbranche zuständig und sachnah. Daher wurde der Gestaltungsspielraum der Tarifvertragsparteien nicht grundsätzlich durch die gesetzliche Festlegung einer maximalen Überlassungshöchstdauer eingeschränkt. Eine Deckelung auf die maximale Überlassungshöchstdauer von 24 Monaten sieht der Gesetzentwurf für die abweichende Vereinbarung einer Überlassungshöchstdauer durch nicht tarifgebundene Entleiher in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung vor, soweit die einschlägige Tariföffnungsklausel keine Festlegung trifft (vgl. § 1 Absatz 1b Satz 6 AÜG-E).

Mit der vorgesehenen Tariföffnungsklausel zur Überlassungshöchstdauer wird die Sachnähe und Akzeptanz tarifvertraglicher Regelungen für die mit der Überlassungshöchstdauer verfolgten Zwecke im Sinne einer flexiblen und passgenauen Handhabung in Dienst genommen. Zugleich trägt die Tariföffnungsklausel der in Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes gewährleisteten Tarifautonomie Rechnung. Angesichts dessen sollen die Tarifpartner auch im Rahmen der vorgesehenen Tariföffnungsklausel zur Überlassungshöchstdauer über die Inhalte ihrer Vereinbarungen autonom bestimmen können.

Grundlage für eine Abweichung von der Überlassungshöchstdauer im Rahmen einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung ist ein Tarifvertrag der Einsatzbranche, der eine abweichende Regelung zur Überlassungshöchstdauer in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung ausdrücklich zulässt. Ansonsten kann durch Betriebs- oder Dienstvereinbarung nur eine durch Tarifvertrag geregelte Überlassungshöchstdauer 1:1 übernommen werden. So wird aus Sicht der Bundesregierung den Kräfteverhältnissen auf kollektiver beziehungsweise betrieblicher Ebene in sachgerechter Weise Rechnung getragen. Gleichzeitig wird hierdurch ein Anreiz für die Sozialpartner gesetzt, auf Grund ihrer Sachnähe die für ihre Branche am besten passende Lösung zu vereinbaren.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

7. Wer überprüft in welcher Form die neuen Regelungen zu „Equal Pay“ und zur Höchstüberlassungsdauer mit allen Öffnungsklauseln und Berechnungsmodalitäten, damit das geplante Gesetz auch tatsächlich korrekt angewandt wird?

   a) In welcher Form müssen die Verleiher und Entleiher die Umsetzung der neuen Regelungen und Öffnungsklauseln zu „Equal Pay“ und Höchstüberlassungsdauer nachweisen?

   b) Bestätigt die Bundesregierung die Aussage des Normenkontrollrats, dass nur 10 Prozent der Leiharbeitskräfte von der geplanten Reform profitieren, und stehen der bürokratische Aufwand und der Nutzen der geplanten Reform in einem zu rechtfertigen Verhältnis?

      Wenn ja, warum?

Die Fragen 7 bis 7b werden gemeinsam beantwortet.

Die ordnungsgemäße Beschäftigung der Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer, einschließlich deren Entlohnung, ist zu allererst die Verantwortung der Verleiher. Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen gesetzlichen Regelungen nehmen aber auch die Entleiher in die Pflicht. So ist die überlange Überlassung von Leiharbeitskräften einerseits dem Verleiher untersagt und andererseits korrespondierend das überlange Tätigwerdenlassen von Leiharbeitskräften dem Entleiher verboten (vgl. § 1 Absatz 1b Satz 1 AÜG-E). Bei überlangem Verleih sieht der Gesetzentwurf vor, dass das Arbeitsverhältnis des Leiharbeitnehmers auf den Entleiher übergeht. Verstöße gegen das Verbot des überlangen Verleihs sind mit einem Bußgeld von bis zu 30 000 Euro bedroht. Bei Verstößen gegen Lohnregelungen drohen dem Verleiher Bußgelder bis zu einer Höhe von 500 000 Euro. Zusätzlich können Verstöße für den Verleiher auch erlaubnisrechtliche Konsequenzen haben. Die zuständige Verwaltungsbehörde für die Prüfung ist die Bundesagentur für Arbeit. Darüber hinaus können die zuständigen Gerichte insbesondere auch von betroffenen Leiharbeitskräften angerufen werden.

Die erforderliche Form des Nachweises der Umsetzung der neuen Regelungen und Öffnungsklauseln zu „Equal Pay“ und zur Überlassungshöchstdauer ist von den Umständen des Einzelfalls abhängig.

Nach Einschätzung der Bundesregierung überwiegt der durch die Umsetzung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze zu erwartende sozial- und ordnungspolitische Nutzen den bürokratischen Aufwand.

8. Warum werden arbeitsrechtliche Regelungen auf Grundlage des kirchlichen Arbeitsrechts bei der Arbeitnehmerüberlassung privilegiert, und wie wird dies sachlich begründet, obwohl diese Regelungen nicht dieselbe Rechtsqualität wie Tarifverträge besitzen und unter besonderen Bedingungen, beispielsweise ohne Streikmächtigkeit, zustande kommen?

   a) Kann es demzufolge zukünftig besondere arbeitsrechtliche Regelungen zur Arbeitnehmerüberlassung auf Grundlage des kirchlichen Arbeitsrechts geben, die von den Regelungen zu „Equal Pay“, zur Höchstüberlassungsdauer bzw. zur Lohnuntergrenze zu Lasten der Beschäftigten abweichen?

b) Wer kontrolliert die Einhaltung der Normen im kirchlichen Bereich, und sind bei Streitfragen die Arbeitsgerichte zuständig?

Wenn nein, warum nicht, und wird das dem besonderen Schutzbedürfnis von Leiharbeitskräften gerecht?

c) Ist die Arbeitnehmerüberlassung aus Sicht der Bundesregierung grundsätzlich mit dem kirchlichen Arbeitsrecht und dem Prinzip der Dienstgemeinschaft vereinbar?

Wenn ja, warum?

Die Fragen 8 bis 8c werden gemeinsam beantwortet.

Der Gleichstellungsgrundsatz ist tarifdispositiv; eine Regelung, die eine Abweichung aufgrund kirchenrechtlicher Regelungen erlaubt, beinhaltet die Öffnungsklausel nicht. Für die Öffnungsklausel zur Überlassungshöchstdauer sieht der Entwurf eine sog. Kirchenklausel vor. Die Kirchenklausel ermöglicht eine flexible und passgenaue Handhabung der Überlassungshöchstdauer auch beim Einsatz im kirchlichen Bereich. Dieser Einsatzbereich wird kollektiv in aller Regel nicht durch die Tarifvertragsparteien, sondern durch paritätisch mit Vertretern der Dienstnehmer- und Dienstgeberseite besetzte Kommissionen im Dritten Weg geregelt. Dementsprechend ist für diesen Einsatzbereich nicht an Regelungen der Tarifvertragsparteien, sondern an die einschlägigen kirchenrechtlichen Regelungen anzuknüpfen. Mit der Kirchenklausel zur Überlassungshöchstdauer werden die kirchlichen Einrichtungen, die den verfassungsrechtlich geschützten Dritten Weg beschreiten, insoweit arbeitsrechtlich mit weltlichen Entleihern gleichgestellt. Die Lohnuntergrenze für die Arbeitnehmerüberlassung ist zwingend von allen Verleihern einzuhalten. Abweichungen sind nicht zulässig.

Inhaber einer Erlaubnis nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz werden von der Bundesagentur für Arbeit kontrolliert. Darüber hinaus sind die Behörden der Zollverwaltung insbesondere für die Kontrolle der Einhaltung der Lohnuntergrenze zuständig. Die Bundesagentur für Arbeit und die Behörden der Zollverwaltung arbeiten zusammen. Für Klagen von Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern, die ihren Ursprung im Leiharbeitsverhältnis haben, sind die Arbeitsgerichte zuständig. Dies gilt für Klagen gegen den Verleiher, aber auch für Klagen gegen den Entleiher, sowie gleichermaßen für kirchliche wie für nichtkirchliche Arbeitgeber.

Der Bundesregierung ist es verfassungsrechtlich verwehrt, über den Inhalt des Leitbilds der Dienstgemeinschaft, insbesondere über dessen Vereinbarkeit mit dem Einsatz von Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer in kirchlichen Einrichtungen zu befinden. Kern des durch Artikel 140 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 137 Absatz 3 der Weimarer Reichsverfassung gewährleisteten kirchlichen Selbstbestimmungsrechts ist es, dass die Kirchen in eigener Verantwortung bestimmen, was Inhalt ihres kirchlichen Verkündungsauftrags ist.

9. Wie begründet die Bundesregierung, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts beim Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – über die Gestellung hinaus – privilegiert werden sollen?

   a) Warum werden juristische Personen des öffentlichen Rechts, also beispielsweise auch Universitäten, Industrie- und Handelskammern, Rundfunkanstalten, beim Arbeitnehmerüberlassungsgesetz privilegiert, aber Verbände nicht, die beispielsweise öffentliche soziale Aufgaben übernehmen und auch nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst bezahlen?

   b) Welche verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Bedenken gegen die Ungleichbehandlung von Privatwirtschaft und öffentlicher Dienst sind der Bundesregierung bekannt, und wie werden diese ausgeräumt?

Die Fragen 9 bis 9b werden gemeinsam beantwortet.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht eine Ausnahme vom Anwendungsbereich des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) für Überlassungen zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts vor, sofern sie Tarifverträge des öffentlichen Dienstes oder Regelungen der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften anwenden. Hierbei muss es sich nicht um ein einheitliches Tarifwerk handeln, welches auf beiden Seiten der Arbeitnehmerüberlassung zur Anwendung kommt. Die Regelung erfasst Überlassungen innerhalb des öffentlich-rechtlichen Bereichs und damit Überlassungen im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Prägend für diese Ausnahme ist, dass auf beiden Seiten der Arbeitnehmerüberlassung juristische Personen des öffentlichen Rechts stehen, die verfassungsrechtlich in besonderem Maße an Recht und Gesetz gebunden sind und denen eine besondere verfassungsrechtliche Stellung zukommt. Die Ausnahmeregelung ähnelt in ihrer Funktion dem für die Privatwirtschaft zugänglichen Konzernprivileg des § 1 Absatz 3 Nummer 2 AÜG. Die Ausnahme erfasst nur Überlassungen zwischen öffentlich-rechtlich organisierten Arbeitgebern, bei denen Tarifverträge des öffentlichen Dienstes bzw. Regelungen des kirchlichen Arbeitsrechts und damit Arbeitsbedingungen auf vergleichbarem Niveau gelten.

10. Warum wurde die Formulierung zum Einsatzverbot von Leiharbeitskräften in bestreikten Betrieben im Vergleich zum ersten Referentenentwurf entschärft?

    a) Können die Regelungen dazu führen, dass häufig gerichtlich geklärt werden muss, ob der Einsatz von Leiharbeitskräften in einem bestreikten Betrieb rechtmäßig ist?

       Wenn nein, warum nicht?

    b) Können die Regelungen dazu führen, dass das gesetzliche Einsatzverbot zum Vorteil der Entleihbetriebe ins Leere läuft, weil die gerichtlichen Klärungen länger andauern als der Streik?

       Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 10 bis 10b werden gemeinsam beantwortet.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung hat einen angemessenen Ausgleich zwischen den betroffenen Belangen, insbesondere der Arbeitskampfparteien, der Stammbelegschaften sowie der Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer zum Ziel. Der Einsatz von Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern als Streikbrecher stellt eine missbräuchliche Einwirkung auf den Arbeitskampf dar.

Der Einsatz von Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern als Streikbrecher wird daher im Gesetzentwurf bußgeldbewehrt untersagt. Für den Fall, dass der Entleiher sicherstellt, dass die Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmer nicht als Streikbrecher eingesetzt werden, besteht die Gefahr der missbräuchlichen Einwirkung auf den Arbeitskampf hingegen nicht. Insoweit belässt es der Gesetzentwurf der Bundesregierung deshalb bei einem Leistungsverweigerungsrecht der Leiharbeitnehmerin bzw. des Leiharbeitnehmers. Im Übrigen siehe die Vorbemerkung der Bundesregierung.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass der Entwurf für die Unterbindung von Streikbruchtätigkeiten eine transparente und rechtssichere Regelung vorsieht.

Das gesetzliche Verbot des Einsatzes von Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern als Streikbrecher kann schon deshalb nicht ins Leere laufen, weil es als Ordnungswidrigkeit bußgeldbewehrt ist. Ein wegen Einsatzes einer Leiharbeitnehmerin bzw. eines Leiharbeitnehmers eingeleitetes Ordnungswidrigkeitsverfahren erübrigt sich nicht mit Beendigung des Streiks.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333